(Ingresan a Sala el señor Ministro de Transporte y Obras Públicas

y sus asesores)

SEÑOR PRESIDENTE.- Continuando con el orden del día, tenemos el gusto de recibir al señor Ministro de Transporte y Obras Públicas, ingeniero Lucio Cáceres, y a sus asesores, a los efectos de considerar el Inciso 10 del Presupuesto.

Tiene la palabra el señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO.- Señor Presidente: desconozco cuál es la mecánica de trabajo de esta Comisión, es decir, si se comienza con una exposición sobre el planteamiento de nuestro Ministerio, o si directamente se ingresa al tratamiento del articulado.

SEÑOR PRESIDENTE.- En realidad, señor Ministro, no hay una modalidad establecida, ya que se puede hacer una consideración artículo por artículo o puede comenzar con una introducción.

SEÑOR MINISTRO.- Entonces, me gustaría hacer un brevísimo pasaje acerca del contenido de nuestra propuesta presupuestal. En primer lugar, nuestra propuesta se ubica en un escenario de restricción a fin de tratar de conservar lo que tenemos, de hacer más competitivo nuestro trabajo y de intentar que el transporte, que no es solamente un elemento que colabora en la cadena del comercio nacional, sea en sí mismo un servicio de carácter regional para que realice una venta de servicios al área. Esto puede resumirse en lo que muchas veces se dice en cuanto a que Uruguay podría ser al MERCOSUR lo que Holanda o Bélgica son a la Unión Europea. Estos elementos están avalados en el sentido de que el transporte representa alrededor de un 10% del Producto Bruto Interno del país y, por lo tanto, es muy importante en la vida económica del país.

Por lo tanto, hay que tratar de racionalizarlo mejorando tanto la operación del transporte como su infraestructura.

En cuanto a la venta de servicios, tomando en cuenta que el Uruguay hoy vende servicios por U$S 250:000.000 anuales, al comercio de tránsito, en particular. El comercio de tránsito al que atiende nuestro país, es un 2% del mercado de la región. En consecuencia, si accediéramos a un 10% del mercado de tránsito, el transporte podría representar alrededor de U$S 1.000:000.000 de ventas a la región. En un país que exporta aproximadamente U$S 2.700:000.000, esto no sería nada despreciable como meta hacia el futuro.

Para lograr esas metas de racionalización del transporte nacional y del desarrollo del transporte como servicio hacia la región, se configura una serie de políticas que están en un documento que hemos hecho llegar a la Cámara de Senadores. Más allá de los artículos o de las planillas correspondientes, allí figura la descripción del contenido de nuestro programa para los próximos años. Con ese documento, los artículos se entienden mejor. Por supuesto que esto tiene implicancias dentro del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y sus políticas de infraestructura, de regulación y de desregulación del transporte. Al mismo tiempo, esto incide en los Organismos asociados, como son la Administración Nacional de Puertos o la Administración de Ferrocarriles del Estado. También existen otras dependencias u Organismos que dependían administrativamente del Ministerio de Transporte y Obras Públicas -como el caso de ANSE- que ya fueron objeto de estudio en ocasión de la Ley de Urgencia.

En esta situación, no podemos plantear con recursos públicos otro horizonte más auspicioso que aquel vinculado al mantenimiento de las infraestructuras que ya existen Por lo tanto, apostamos a que el crecimiento y el desarrollo de la infraestructura que se pueda realizar, sean complementados con la inversión privada, de tal forma de no postergar las expectativas o posibilidades que tiene la sociedad uruguaya. Si bien las propuestas presupuestarias hacen al financiamiento público, aquí se incorpora el concepto del financiamiento privado, inclusive, el de la participación público-privada en distintas iniciativas.

Nos hubiera gustado en este período haber podido avanzar más en lo que podríamos llamar el desarrollo de la infraestructura de las zonas que tienen menos densidad de servicios a la población o a la producción, pero en un marco de restricción, sólo podemos dar algunas muestras en un determinado sentido. Tal es el caso, por ejemplo, de la infraestructura vial al Norte del Río Negro, de la Ruta 4 y de la Ruta 6.

También entendemos que en ese escenario tenemos que maximizar los esfuerzos para reducir todos aquellos costos que pueden ser atendidos a través de los precios que pagan los usuarios. Es el caso concreto del Puerto de Punta del Este; no parecería razonable que la sociedad uruguaya, en un ámbito de restricción presupuestal, esté destinando dinero de los impuestos para subsidiar a ese Puerto. Seguramente, hay muchos sectores, inclusive dentro de nuestra propia área, que tienen iniciativas que requieren mucho más de los impuestos que el Puerto de Punta del Este. En su momento, el Estado llevó a cabo un rol promotor y lo lógico es que hoy ese Puerto se mantenga por el sistema de los precios.

De todas formas, el clima también juega y en cinco años hay un desgaste importante de las infraestructuras. En ese sentido, el tema de la conservación es un aspecto principal y está cubierto en este Presupuesto, sin mayores inconvenientes. Los recursos que aquí se han fijado, nos permiten, en estos próximos años, mantener lo que tenemos. Ello significa hacer un mantenimiento rutinario y también uno preventivo. Cuando entramos al campo de la rehabilitación o al desarrollo de nuevas infraestructuras, nos vemos limitados por la restricción presupuestal. Sin ella, en estos cinco años, en el caso de la red vial, por ejemplo, hubiéramos podido llegar a tener una red que estuviera en buenas condiciones, en su totalidad. Pero todos sabemos que hay otras realidades y nos hemos avenido a las mismas, porque entendemos que son fundamentales.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas, desde el punto de vista presupuestal, en el período l995 – 2000 tuvo una sensible recuperación del Presupuesto, que se destinó a inversiones. Se trata de una evolución que se inicia en l995 con U$S 143:000.000 y llega en l998 al momento de mayor inversión, que estaba en el orden de los U$S 198:000.000. A partir de allí aparece la cota presupuestal del 8% para el Ejercicio l999 y de 23%, para el año que corre. Por lo tanto, hay que saber desempeñarse dentro de ese margen. Eso nos obliga a que aquellas obras que tenían mayor rentabilidad financiera, es decir, que podían ser realizadas por

la inversión privada, fueran canalizadas de esa forma de manera de liberar recursos presupuestales que nos permitan atender a aquellas otras en las que, seguramente, no va a participar la inversión privada. Nos estamos refiriendo a los puertos, carreteras, vías férreas o a otros temas que están vinculados a la operación del tráfico.

Además de las áreas que acabamos de mencionar muy fugazmente -son temas que estamos tratando en la Comisión de Transporte y Obras Públicas, que creo es el ámbito adecuado para profundizar en estos conceptos; ya hemos tenido una reunión y tendremos otra en el día de mañana- hay otras a las que también asignamos importancia. Tal es el caso de nuestro rol como empresa constructora del Estado, a través de la Dirección Nacional de Arquitectura, donde tenemos el desafío de conseguir un volumen de clientes del orden de U$S 10:000.000 anuales, que es lo que ha permitido en estos años que dicha Dirección se autosostenga, es decir, que no necesite los recursos del Inciso 10 del Presupuesto para atender sus obligaciones salariales, sino que pueda atenderlas con las obras que los clientes le confían.

En los años 1997, 1998 y 1999, hemos logrado un equilibrio y tenemos perspectivas de poder continuar en esa senda, ya que la hemos ido pavimentando sobre la base del cumplimiento de la trilogía: calidad, precio y plazo. Nuestros clientes son estatales, pero cualquier cliente, estatal o privado, requiere que la construcción sea de calidad y que esté dentro del precio y del plazo previstos.

Por otra parte, dentro de nuestra órbita de competencias, está el tema de la administración del recurso hídrico. Tanto el recurso hídrico superficial como el subterráneo, han tenido una importancia creciente y merecen un capítulo particular en este Presupuesto relacionado con su gestión.

El recurso hídrico es uno solo, pero tiene múltiples usuarios, que lo emplean para riego, generación de energía eléctrica, navegación, agua potable, etcétera. Debemos analizar el recurso y adoptar criterios de gestión de las cuencas, particularmente las del Río Negro, de la zona norte de Rocha, del Río Cuareim, del Arroyo Conventos y, especialmente, la del acuífero subterráneo Guaraní, que es el que ha dado lugar a todo nuestro recurso termal. El Uruguay ha hecho un esfuerzo en estos años y hoy tiene el liderazgo del proyecto regional. El acuífero Guaraní comprende a Uruguay, Brasil, Paraguay y Argentina. Se trata de un recurso muy importante, que por su explotación incipiente aún no ha generado los conflictos pertinentes a un recurso escaso, pero en la medida en que el desarrollo termal se vaya incrementando, comenzarán a plantearse situaciones de conflicto dentro de nuestro país. Por lo tanto, debemos saber hasta dónde se puede utilizar dicho recurso, y dónde está el umbral entre dejar de utilizarlo o mal utilizarlo.

Asimismo, está incluido en nuestro presupuesto lo relacionado con la sociedad civil organizada, a la que apoyamos en la realización de obras de carácter social, que da lugar a todo lo que es la política de convenios. Creo que lo que habla mejor de esa política es que, desde el arquitecto Pintos Risso hasta la fecha, ha sido una constante del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Hemos incorporado algunos elementos nuevos. Ya se habían incluido el criterio de la publicidad y el de la convocatoria pública a los ciudadanos que aspiren a contar con esos recursos para ser objeto de una priorización, pero ahora lo hemos ido perfeccionando, catalogando por sectores y priorizando entre universos homogéneos y no entre universos heterogéneos.

A continuación, entraríamos en los temas más propios de las empresas que están vinculadas al Ministerio, como es el caso de la Administración Nacional de Puertos, donde aspiramos a que, a presupuesto constante, haya mayor inversión, teniendo como objetivo más ambicioso que, a presupuesto reducido, también haya mayor inversión.

En cuanto a los ferrocarriles, ya hemos traído a este Parlamento algunas normas que habilitan la actuación de operadores privados. En este momento, estamos diseñando un programa que permite recuperar la inversión de infraestructura, de forma que la operación sea posible en condiciones de eficiencia, mirando al mercado nacional y, particularmente, a una situación coyuntural, que es la aparición de la madera, que genera grandes tonelajes en las distancias ferroviarias más largas. Allí es donde el ferrocarril puede ser una gran ayuda, sobre todo si tenemos en cuenta que, de no existir una infraestructura ferroviaria, eso se estaría moviendo necesariamente por carretera y, en consecuencia, el consumo de infraestructura sería mayor que estando habilitada la alternativa ferroviaria. Eso nos lleva a una situación en la que tampoco tenemos recursos para atenderla, pero hemos hecho un planteamiento bastante pragmático considerando que, si se ha venido otorgando un subsidio del orden de U$S 20:000.000 anuales al ferrocarril, debemos tratar de mantenerlo, redireccionándolo hacia la inversión. Dado que eso da ciertas cuotas anuales y que seguramente el tema forestal se estará planteando dentro de tres años, habría que tratar de "securitizar" -entre comillas- esos flujos, de forma que un operador privado pueda venir a realizar una inversión en infraestructura.

Con esta breve introducción general, dejaría planteados estos temas.

SEÑOR MICHELINI.- La Comisión de Transporte y Obras Públicas del Senado está analizando estos temas con el señor Ministro en forma permanente y podríamos tener las versiones taquigráficas de sus comparecencias anteriores y de la próxima, que será en el día de mañana, para conocer con mayor amplitud lo que él ha expuesto. Creo que ahora deberíamos discutir artículo por artículo.

SEÑOR MINISTRO.- En cuanto al artículo 159, en la ley de Presupuesto anterior se había establecido una facultad que engrosaba los recursos de ANSE. Sin embargo, en la Ley de Urgencia se ha eliminado la figura de ANSE. Ese artículo tenía dos partes: una de ellas preveía mayores recursos para ANSE y la otra contemplaba mayores recursos para la Administración Nacional de Puertos. Este artículo de la ley nunca se llegó a reglamentar e inclusive tenía un defecto fundamental: gravaba las importaciones por cualquier lugar. A diferencia de otros proventos, como los que ya tenía ANSE en su momento, que referían a las importaciones que se realizaban por el Puerto de Montevideo, en este caso el texto de la ley hacía alusión a todas las importaciones que el país llevaba a cabo. Por lo tanto, creo que lo que se propone derogar no merece demasiadas explicaciones.

Con respecto al artículo 160, ya se había establecido que el tamaño del Registro Nacional de Empresas de Obras Públicas, como Unidad Ejecutora, era muy reducido; tenía alrededor de treinta funcionarios y realmente no justificaba la existencia de una Unidad Ejecutora. En ese sentido, se propone la eliminación del cargo de Director Nacional del Registro Nacional de Empresas de Obras Públicas, que es un cargo de particular confianza. Este Registro se ha incorporado a la estructura organizativa de la Dirección General de Secretaría.

El artículo 161 refiere a los requisitos de empresas concesionarias. Aquí estamos frente a un caso en el que la ley establece que para la contratación de obras públicas las empresas deben estar inscriptas en el Registro Nacional de Empresas de Obras Públicas. En realidad, el requisito razonable es que sea exigible a la empresa constructora de obras públicas, y no necesariamente

a la concesionaria, que puede no ser coincidente con aquélla. En definitiva, el Registro Nacional de Empresas de Obras Públicas mide la idoneidad de la empresa constructora; la idoneidad de la empresa concesionaria seguramente tendrá que ser objeto de las licitaciones y los pliegos correspondientes. Para poner un caso concreto, que el señor Presidente debe conocer, para la concesión de un complejo deportivo en la ciudad de Las Piedras, se presenta una institución deportiva, que es tal vez la que sepa más de gerenciamiento de un centro deportivo. Si le requerimos a esa institución deportiva la inscripción y la calificación en el Registro Nacional de Empresas de Obras Públicas, no podría acceder. Lo mismo podríamos decir de las empresas hoteleras, donde lo importante es el "know how" de hotelería y no el de la construcción de obra pública.

SEÑOR GARCIA COSTA.- Me parece interesante el comentario que nos acaba de hacer el señor Ministro sobre el artículo 161, pero los ejemplos que él brinda, que son, obviamente, exactos e ilustrativos, hacen referencia a cuando se trate de empresas que son ajenas al ramo de obras públicas. Podría darse la circunstancia de que una empresa de obras públicas que está inscripta en el Registro o que ha sido excluida del mismo, se presente a un régimen de concesión diciendo que va a hacerlo a través de determinadas empresas que tienen el registro adecuado. En este caso, la empresa principal, la que va a ser responsable frente al Ministerio de muchos de los aspectos de la concesión que se le va a dar, no va a tener ese registro. Entonces, consulto al señor Ministro si el requisito de presentación sólo será exigible a las empresas que, presentándose a la concesión, sean empresas de obras públicas o a las demás. De lo contrario, vamos a dejar un claro que puede complicar la situación.

La formulación de estas preguntas a veces obliga a pensar, y el señor Ministro sabe mucho más que quien habla sobre el alcance de esto, pero dejar esta disposición de esta forma puede ser un elemento exagerado que impida tener buenos concesionarios que podrían tener muy mala fama como integrantes o ex integrantes del Registro Nacional de Empresas de Obras Públicas.

SEÑOR MINISTRO.- Lo que busca este artículo es separar la figura del concesionario que, insisto, es distinta de la de aquel que hace la obra pública. El concesionario normalmente va a ser responsable por la explotación, por la inversión, por el mantenimiento y por la construcción. Lo que establece la ley es que para la construcción de la obra pública se requiere que la empresa que la construya esté inscripta en el Registro. Nuestro planteamiento apunta a la separación de esos dos conceptos. Uno de ellos es el de concesionario, que puede ser un banco, un grupo de empresarios e inclusive una figura consorcial de muchos agentes distintos. Por lo tanto, parecería que debería ser sí exigible a la empresa que vaya a realizar, en nombre del concesionario, el trabajo de obra pública, que sea idónea.

La sugerencia que realiza el señor Senador tendría algún tipo de inconveniente porque, si entendí bien, apunta a que, si es empresa de obra pública y aspira a ser concesionario, deba tener el certificado, y si no lo es, que no lo tenga. Creo que esto generaría alguna consideración de discriminación por parte del Tribunal de Cuentas, que diría que a dos empresas que pujan por un mismo objeto de licitación se les establecen condiciones distintas. A una de ellas, por su condición de empresa de obras públicas, se le requiere la inscripción, y a la otra se le va a exigir solamente cuando vaya a hacer la construcción de la obra. Por lo tanto, habría una asimetría entre los oferentes.

El artículo 162 dispone la desmonopolización de los productos asfálticos. Por su título, podría parecer de carácter ideológico, pero no tiene nada de eso, sino que tiene que ver con el consumidor sufrido. Los productos asfálticos que consumen el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y todas las Intendencias Municipales constituyen un componente que integra algo así como el 8% de todo lo que se hace. La calidad de ese producto ha sido fundamentalmente heterogénea, muy variable y en muchos casos poco adecuada, sobre todo en un mundo donde cada vez hay más productos y más elementos mejoradores de esos productos.

Comprendo el punto de vista de ANCAP, que cuando un renglón de la empresa factura menos del 1% de la producción, no le da mucha importancia, pero esto que para ANCAP no es un tema fundamental, para nosotros es muy importante. Por lo tanto, no aspiramos a que ANCAP no participe en el mercado, sino todo lo contrario. Siempre aspiramos a que lo hiciera y tenemos una larga historia en esta materia; tuvimos que montar un laboratorio y abrir en el LATU una dependencia especializada para tener una referencia objetiva de lo que era el control de calidad de asfaltos. Aspiramos a que puedan concursar en el mercado distintas empresas que podrán pertenecer a nuestros países vecinos o a otros, con productos que hoy forman parte de la tecnología y de los que, en primer lugar, nos estamos privando. Cito el caso, por ejemplo, de las emulsiones asfálticas, que hace 40 años que se usan con regularidad en el mundo. Sin embargo, en el Uruguay, comenzaron a utilizarse regularmente hace sólo cuatro años. Creo que esto es muy demostrativo, ya que se trata de un producto que no es demasiado atractivo y que, incluso, a ANCAP le debería interesar, porque le permitiría no estar condicionado en el origen de los crudos que compra. Se me ocurre que esto debería contar incluso con el apoyo de ANCAP. Todos sabemos que los crudos que van a producir combustibles son de dos tipos, uno de base asfáltica y el otro, de base parafínica. El tema es que si se debe estar abasteciendo el mercado, se está condicionado al hecho de que se tiene que comprar crudo. Por lo tanto, creo que esto sería bueno para todos.

Este tema tiene otras connotaciones, que no sólo están vinculadas a un usuario que quiera un producto de mejor calidad. Existe también una cuestión relacionada con la responsabilidad del Estado. Desde el momento en que ANCAP es el único proveedor, es bastante difícil implementar acciones contra los contratistas, cuando siempre existirá la posibilidad de que ellos inculpen al proveedor del Estado. Así, sería el Estado el que recurriría contra el contratista, el que a su vez recurriría contra el Estado. Por consiguiente, creo que es una norma positiva desde el punto de vista del usuario y también desde el del contrato de obra pública.

SEÑOR MICHELINI.- No sé cuál es el estado actual con respecto a este tipo de asfalto, es decir, si el proveedor del Estado y los contratistas es ANCAP o la posición dominante de ANCAP es en todo el mercado; en este último caso, ya no sólo el Estado y los contratistas, sino cualquier privado, incluso para realizar alguna obra particular en su casa o en alguna otra propiedad, tendrían que comprarle a ANCAP. Entonces, si tal como lo ha dicho el señor Ministro, el proveedor es monopólico, la pregunta es por qué la facultad que se da al Estado y a los contratistas no se otorga a todos.

SEÑOR MINISTRO.- Efectivamente, ANCAP es monopólica en la fabricación de los elementos base y no en los derivados posteriores. El hecho de que no sea monopólica con respecto a estos últimos, ha provocado bastante oposición, por lo menos a partir del momento en que se empezaron a generar esos derivados como por ejemplo los utilizados para la impermeabilización de azoteas, etcétera. Sin embargo, debo decir que comparto plenamente el planteo del señor Senador Michelini, es decir, estamos de acuerdo con el hecho de que si se da la posibilidad a uno, se la debería otorgar a todos.

SEÑOR RUBIO.- En realidad, leí algunos fragmentos de las versiones taquigráficas de las sesiones de la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes. Entonces, si bien mis lecturas han sido fragmentarias, creo que ya se formuló la interrogante que voy a

plantear ahora. Concretamente, quisiera saber qué significa esto desde el punto de vista del volumen de las ventas de ANCAP y cuál es la opinión del Directorio del Ente sobre esta iniciativa.

SEÑOR MINISTRO.- Ante todo, quiero decir que el porcentaje relacionado con el volumen de las ventas es de un 1%, si no recuerdo mal.

Aquí ANCAP tiene dos alternativas. Una de ellas es decir que quiere mantenerse en el mercado y, en ese caso, dado que estará en competencia, tendrá que mejorar su calidad, debiendo hacer una reconversión tecnológica y colocar los productos que hoy en día son usuales en todos los mercados. Si es así, y ANCAP logra ofrecer un buen servicio y un buen producto, seguramente no deberá verse resentido o afectado. El tema es no convertirse en rehén del único producto que hay en plaza en esta materia; entonces, estamos dando la posibilidad de que haya muchas alternativas distintas, y no necesariamente estamos hablando de la importación. Dado que a ANCAP realmente le da trabajo lograr un producto de calidad regular en lo que refiere a uniforme, se podría pensar en la posibilidad de que algunas empresas hicieran al producto de ANCAP, las modificaciones correspondientes para lograr que el mismo empezara a tener contrarrestados los efectos que lo hacen heterogéneo. Además, el Directorio de ANCAP concurrió a la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Representantes, en la que se habló sobre este tema, y la verdad es que no manifestó una gran oposición a este respecto.

SEÑOR MICHELINI.- Quisiera plantear algunas otras inquietudes. Supongo que, tratándose de un material de mucho volumen, debe ser muy costoso traerlo de partes muy lejanas. Por lo tanto, si se tiene conocimiento de que a nivel regional hay algún proveedor que subvencione este producto, considero que con esta norma no estaríamos habilitando a que el mercado fuera más transparente.

Por otro lado, quisiera saber qué nivel de participación podrían tener las intendencias, es decir, si ellas, junto con privados o con ANCAP -que son parte de las consumidoras de esto, suponiendo que las de Montevideo y Canelones sean grandes clientes en lo que refiere a este producto-, estarían habilitadas a jerarquizar, producir o asociarse para generar el producto.

SEÑOR MINISTRO.- Cabe aclarar que en materia de carreteras el asfalto es una materia prima, o sea, es algo que compramos quienes, por ejemplo, fabricamos mezclas asfálticas o hacemos riegos asfálticos. Es decir, no somos procesadores, y es claro que me refiero al Ministerio de Transporte y Obras Públicas y a las Intendencias.

En relación con la primera parte de la pregunta formulada por el señor Senador Michelini acerca de si se tiene conocimiento de una situación de subsidio dentro de la región, debemos decir que no existe situación alguna de ese tipo. Diría que, por el contrario, los precios son muy similares en los distintos países, aunque estamos hablando de cosas que tienen estándares distintos.

Estoy absolutamente convencido de que el asfalto constituye un muy buen negocio, ya que se trata de un residuo de destilación. Salvo el tema del que hablábamos antes, relacionado con el origen de los crudos, la verdad es que el residuo de destilación tiene un precio de aproximadamente U$S 200 la tonelada, lo que es realmente bueno. También hay que tener en cuenta que es un precio bastante mayor al que rige en el mercado de los países desarrollados y, por otra parte, no debemos olvidar que los volúmenes del mercado de consumo en esta zona son bastante inferiores a los de otros lugares.

Por lo tanto, creo que no hay nada que temer y que seríamos un consumidor que se sentiría más satisfecho y más libre.

SEÑOR COURIEL.- En primer lugar, si esta disposición tiene algún vínculo con ANCAP, desde mi punto de vista, sería interesante recibir a su Directorio para tener directamente su opinión y poder preguntarle algunas cosas.

Por otra parte, según le entendí al señor Ministro, de los ingresos de ANCAP, las ventas de esta materia prima asfalto, serían alrededor del 1%. Me gustaría saber cuál es la diferencia de precios que habría entre el monopolio que tiene ANCAP al precio que vende y cuál sería la diferencia si se abriese a la competencia.

En tercer término, debo decir que en lo personal no le temo a la competencia, pues creo que es un elemento positivo. El punto clave, que es un tema bastante difícil, es cómo hacer para que las empresas del Estado tengan la capacidad más adecuada para poder competir. Voy a poner algunos ejemplos de las dificultades a este respecto. Las empresas públicas tienen un impuesto, que en este Presupuesto tiende a limitarse, que es el de la compra de moneda extranjera, y el cual nadie lo tiene.

Asimismo, los aportes patronales de las empresas públicas son muchos más altos y se ubican diez puntos por encima a los de las empresas privadas.

Por otra parte, está toda la historia de los contralores y licitaciones para la compra de determinados rubros, lo que a veces también le trae dificultades a las empresas públicas.

Reitero que en lo personal no le temo a la competencia, pero opino que debemos poner a las empresas públicas en condiciones de poder competir. Dicho de otro modo, tenemos que darles plazos más adecuados, así como condiciones de gestión y legales para que puedan realmente avanzar desde este punto de vista.

Normalmente, en el presupuestario monetario, las empresas públicas tienen que hacer un determinado aporte, de cifras bastante altas y que queda como depósito en el Banco Central, lo que tampoco ninguna empresa privada tiene que hacer.

El señor Ministro ha dicho que se benefician los consumidores; yo digo que es posible, pero me gustaría saber cuál es la diferencia de precio.

Por otro lado, a ANCAP también le conviene, porque va a tener que mejorar para poder competir. En ese sentido, quisiera saber si ANCAP está en condiciones y si tiene los instrumentos legales correspondientes para poder competir en las mejores condiciones.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Tal vez no comprendí bien, pero me parece haber entendido lo siguiente.

Si no me equivoco, el tema es la calidad y ello implica un impacto de 1.200%; dicho de otro modo, si tenemos mala calidad en algo que cuesta el 8% de la obra y esta fracasa, estamos arriesgando el 1.200% de costo con respecto al costo del asfalto. Entonces,

me da la impresión que el planteo del Ministerio no va por el lado del costo; incluso, creí entender que el precio en la región se ubicaba más o menos en esa cifra y que, además, debe tener una carga terrible por concepto de flete para traerlo de otro lado.

Quisiera referirme a otro aspecto para que este tema quede bien claro. En rigor, la norma que se procura derogar, obliga al Estado a comprarle a ANCAP, porque de hecho los particulares no lo están, más allá de que exista una situación de hecho.

SEÑOR COURIEL.- Pero están los contratistas, señor Senador; es el Estado y sus contratos.

SEÑOR ATCHUGARRY.- El contratista contrata a nombre del Estado, pero no el particular que vaya a hacer algo por sí mismo.

Entonces, según entiendo, el Ministerio procura obligar para lograr una mejora en la calidad. Reitero que esto es lo que yo entiendo y, en todo caso, aprovecho para dejar planteado esto como pregunta para saber si es en ese sentido que debemos hacer el razonamiento.

SEÑOR GARCIA COSTA.- En verdad, no logré entender. El Ministerio plantea que hoy se compra a ANCAP lo que nos vende obligatoriamente y no nos satisface. Entonces, el señor Senador Couriel dice que para que nos satisfaga tiene que ser una empresa competitiva. Yo diría que es al revés.

SEÑOR COURIEL.- No dije eso, señor Senador.

SEÑOR GARCIA COSTA.- No lo dijo el señor Senador Couriel, pero si hoy no nos satisface siendo una empresa monopólica, ¡qué será en otros casos! Acá es al revés, ANCAP que tiene todos los elementos y que puede cobrar tres veces más de precio todavía, debería fabricar las cosas bien. Pero el señor Ministro dice que no le satisface. Ahora bien, ¿cómo lo arreglamos? ¿Bajando los aportes patronales de ANCAP al Banco de Previsión Social? ¿Ahora sí va a fabricar bien porque así la llevamos a ser competitiva? A mi entender, acá hay dos andariveles que no se encuentran.

SEÑOR GALLINAL.- En realidad, el señor Ministro nos pide una solución, pero nos va a dejar un gran problema que vamos a tener que ver cómo lo podemos resolver. Si verdaderamente ANCAP tiene el monopolio en el asfalto –en todo caso, me gustaría que se ratificara en sus términos- me parece que sería una barbaridad que se termine legislando para autorizar que en el caso de que exista monopolio y para que el Estado pueda eludirlo, este pueda recurrir a la compra del producto a otros proveedores, mientras que el resto de los particulares tendría que seguir comprando solamente en donde se puede comprar. Esto es como si mañana en el monopolio de las telecomunicaciones las tarifas fueran altas y el Poder Legislativo instrumentara una autorización para que el Estado se pudiera comunicar a través de una empresa y, mientras tanto, dejáramos que los particulares se siguieran rigiendo por el monopolio.

En lo personal, me parece bien lo que solicita el Ministerio y creo que deberíamos recorrer ese camino, pero nos quedamos con un problema que tendremos que resolver con carácter general, que es el de establecer condiciones igualitarias para quienes necesitan recurrir a este producto.

SEÑOR MINISTRO.- A mi entender, el señor Senador Atchugarry resumió muy bien este punto y, como dije al principio, no es mi intención llevar la discusión de este tema al plano ideológico. Quiero decir, entonces, que simplemente somos consumidores y lo que queremos es tener un buen producto para hacer algo que nos resulta muy importante. Realmente consideramos que es un crimen que, por una calidad fundamentalmente heterogénea –no quiero cargarle las tintas a ANCAP en cuanto a que regularmente tiene un producto de mala calidad, pero ello sucede muchas veces- se vea la empresa en una situación inconveniente. Por lo tanto, este no es un tema ideológico.

Con relación a la pregunta que planteaba el señor Senador Couriel creo que es oportuno recordar la referencia que hacía a este tema el señor Senador Michelini. Por las mismas razones, cuando este tema se trató en la Cámara de Representantes compareció el Directorio de ANCAP y, en consecuencia, en la versión taquigráfica se pueden encontrar lo que tenía para decir su Directorio en esta materia, aunque, por supuesto, independiente de ello se pueda recabar nuevamente su opinión.

Con relación al tema de los precios, estos son más o menos parecidos y en un elemento que no tiene un valor extraordinario, donde las refinerías y las plantas más próximas están en Buenos Aires, e, incluso, en Porto Alegre, si ANCAP quisiera competir tendría un handicap muy favorable. Pero uno de los temas es el de calidad de un determinado producto que es el que se usa más, que es el cemento asfáltico, y el otro es el de avance tecnológico, porque todos los productos que son usuales en los mercados hoy en día no los tenemos, ya que no existe interés en desarrollar una línea de productos que implique un esfuerzo tecnológico para una facturación muy baja. Si bien esto lo comprendo desde el punto de vista empresarial, no puedo resignarme como usuario y como responsable de la calidad de las obras que voy a hacer con ese material. Para que tengan una idea, la diferencia de resistencia –esto es difícil traducirlo en términos inteligibles- entre dos calidades de asfalto –como por ejemplo una mezcla asfáltica como la que hay en las carreteras- puede ser de diez a uno. Esta relación puede determinar que uno sea capaz de resistir, tal vez, un millón más de ejes de diez toneladas. Se trata de muchas toneladas y de muchos camiones.

O sea que este tema no es nuevo y ha sido motivo de una larga discusión con ANCAP durante muchos años –diría no menos de 25- en donde este organismo ha ido manteniéndose en su situación. También reconocemos que en el momento que el LATU estableció el laboratorio de control –mediante un sistema de control muy exigente- mejoró la producción. Esto implica que haya que ir a tomar muestras de los camiones que salen de la planta de ANCAP, llevarlas por triplicado, hacer los análisis correspondientes y, en caso de duda o de no cumplimiento de la especificaciones, volver a hacer los análisis. Esto es como el tema del dopaje. Todo esto está muy estimulado por el tamaño del giro principal de la empresa, por el tamaño pequeño que esto tiene, sumado al tamaño pequeño del Uruguay.

Con respecto a si ANCAP tuvo tiempo para poder ponerse a rueda, creo que tuvo 25 años de discusiones para ello, y no se ha puesto a rueda. Por lo tanto, insisto en que este es un tema de calidad y no de precio. Este último es más o menos el mismo y siempre quien sea proveedor local va a tener en su beneficio un flete, que seguramente no es un costo menor en el caso de un producto de un valor relativamente bajo.

SEÑOR MICHELINI.- Es preciso que quede claro, ya que el señor Ministro dio a entender que era una cuestión monopólica. Después de la discusión parece que ANCAP sólo sería proveedor único del Estado y de los contratistas.

SEÑOR GARGANO.- Si no recuerdo mal, este no es un producto monopólico de ANCAP. La ley de ANCAP establece que el Estado está obligado a comprarle a ANCAP para realizar sus obras y los contratistas que negocien con el Estado están obligados a comprarle a ANCAP. Pero acá puede venir un productor de Río Grande, de Río de Janeiro o de Caracas, presentar un producto de primera calidad y tratar de vender a los privados. Este producto, si es mejor, puede ser utilizado para tapar las azoteas o lo que se desee. Es decir que no hay un problema de monopolio. Lo que ocurre -y por esa razón soy un poco escéptico en cuanto a los resultados de este tema- es que habría que plantearle, por parte del Poder Ejecutivo, a los Directivos de ANCAP que mejoren la calidad del producto para conseguir los resultados que plantea el señor Ministro. Digo esto porque si el precio es de U$S 200 la tonelada y el flete de Buenos Aires es de U$S 70, me parece que no va a ser negocio para un privado traer el producto para hacer una carretera, sino para hacer la azotea de una casa. A lo mejor, algunas personas de Punta del Este traigan un asfalto de color rosado para ponerlo en la azotea como detalle.

Lo que veo es que el objetivo que se persigue es muy difícil de obtener por los volúmenes que se emplean para hacer carreteras o calles. Entonces, en este aspecto entra a contar el tema de precios. Pienso que lo que habría que hacer es una mejor política de ejecución por parte de la Dirección de ANCAP para que haga mejor las cosas y no gane tanto dinero a costa de los usuarios. Aclaro que no es un problema monopólico ni ideológico.

SEÑOR MINISTRO.- Para nosotros es un monopolio ya que el Estado y sus contratistas tienen que comprarle a ANCAP; y somos el 98% del mercado.

SEÑOR MICHELINI.- Lo que ha planteado el señor Senador Gargano no es menor, porque puede ocurrir que a igual precio, aunque la calidad sea muy superior, el costo del transporte haga que ANCAP no se preocupe en mejorar su producto, porque el transporte lo hace tan caro que al Estado -en la medida que tiene todo un desarrollo de obras a realizar- no le conviene proveerse de esos productos que están muy lejanos y terminan siendo muy superiores en el precio. Incluso, con la aprobación de este artículo, aunque se mejorase su redacción, puede no estar resuelto el problema de la calidad que se pretende mejorar a partir de esta iniciativa.

SEÑOR MINISTRO.- Pienso que la facilidad de poder comprar a otro proveedor, aumenta la libertad y, por lo tanto, la calidad de lo que podemos hacer nosotros. Y seguramente si ANCAP está interesado en esa línea de productos, será un elemento que lo va a obligar a procesar esa transformación en esta área de producción. Está muy claro que en la medida en que exista una protección que diga que el único proveedor al que puede comprar el Estado es ANCAP, en realidad, va a tener una tendencia natural a seguir tal como está. Seguramente, si ANCAP quisiera procesarlo tendría siempre a su beneficio la diferencia del flete, por lo menos, en una gran parte del territorio, sobre todo en aquellas áreas más próximas a Montevideo y que normalmente están más lejos de los proveedores alternativos actuales. Diría, por ejemplo, que en Paysandú podría ser hasta indiferente, ya que el flete Montevideo–Paysandú o Paysandú–Buenos Aires podría ser similar para todas las obras que en esa zona se están realizando. Otro tanto podría ocurrir en la zona de frontera con Brasil.

Por lo tanto, considero que la norma es sana, le permite al Estado tener esa libertad y, en el caso de que ANCAP mejore, quién va a dudar en comprar un producto de mejor calidad y, eventualmente, de menor precio. Lo que sí va a ocurrir es que va a obligar a ANCAP a procesar algo que hace 25 años que está sobre la mesa y que no se ha resuelto.

SEÑOR ASTORI.- Quisiera hacer una brevísima reflexión.

Si como dice el señor Ministro tenemos problemas de calidad –hace unos minutos el señor Senador Atchugarry hablaba de ese tema y luego lo desarrolló el señor Ministro vinculando este concepto de la calidad del producto con lo que sería, si no entendí mal, la propia resistencia de los materiales que luego se utilizan en las vías de comunicación del país-, es absolutamente imposible hacer un análisis económico estático en términos de precio y flete, porque en el análisis de conveniencia para el Ministerio y las obras que realiza hay que incluir el efecto de la calidad del producto sobre la resistencia de los materiales y, a su vez, el impacto que esto tiene en los costos de mantenimiento de la obra pública. De manera que decir que a similitud de precio los fletes pueden hacer que le siga conviniendo al Ministerio comprarle a ANCAP es un razonamiento que cuesta aceptar. Digo esto porque puede darse que aun con esta situación le convenga a esta Cartera adquirir a otros proveedores, precisamente, porque la calidad del producto que hoy no produce ANCAP determine como efecto o como impacto un menor gasto a largo plazo. Por estas razones, creo que el análisis económico tiene que ser dinámico, no estático; no se puede analizar este caso tal como ha sido planteado el tema simplemente en términos de precio y flete.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Me parece muy oportuno el razonamiento vertido por el señor Senador Astori. Quienes hemos tenido el honor de desarrollar un trabajo al frente de una Intendencia Municipal podemos aquilatar lo que ha expresado el señor Ministro.

Realmente la calidad de los productos que expende ANCAP es realmente muy mala para tratamientos bituminosos simples o dobles y para carpetas asfálticas, lo que redunda en una pésima ejecución de obra pública, generando costos de reparación inmediata en ellos. Creo que mantener al Estado preso de una situación de monopolio, con la obligación de tener que comprarle a ANCAP, es realmente una exigencia que va en detrimento de la obra pública. Los insumos son vitales, los costos del metro cuadrado de caminería o pavimento con este tipo de emulsiones son astronómicos y muchas veces, los resultados que provienen del LATU determinan que las planchadas de ANCAP son meros barridos y no emulsiones asfálticas para llevar adelante una correcta ejecución de la obra pública.

SEÑOR MUJICA.- En términos generales, estoy de acuerdo con que se trata de un problema de calidad que luego afecta a la duración de los materiales. Pero quisiera hacer extensiva esta preocupación a todo lo que significa obra pública, porque no se puede achacar a materiales superficiales defectos que son de construcción; y a veces están a ojos vistas. Por ejemplo, no se puede transitar por la Ruta 1, desde San José para acá -tramo que está recién hecho, y es de hormigón-, porque tiene pozos "incorporados". Creo que eso sucede porque es seguro que se hizo de una manera tal que los materiales no están lo suficientemente asentados. Es más; no puede ser que se estén arrancando columnas que se pusieron hace tres años y ahora se van a colocar otras, como si en este país sobrara la plata. No estoy criticando al Ministerio porque este es un aspecto mucho más global. He visto levantar caminos de piedra gris hechos en la década del 30 y llevarse las piedras, en Montevideo, para después poner un asiento de miserable balasto y tenderle encima una camada de alquitrán. ¡No puede ser que después uno se la agarre con el alquitrán! Sinceramente creo que el Estado, en materia de calidad, debería ser más global. Estoy hablando con sentido

común, porque me he criado al lado de la Ruta 1, que se construyó alrededor de la década del 20 y aún tiene tramos que se están usando.

SEÑOR RUBIO.- Por supuesto, comparto las expresiones del señor Senador Mujica y probablemente el señor Ministro también lo haga en algún aspecto. Creo que la situación que se verifica entre los kilómetros 440 y 460 de la Ruta 3, antes del Daymán, podría dar para alguna Comisión investigadora, pero no me parece que sea responsabilidad de este Ministerio.

Quisiera saber si desde el punto de vista técnico estas emulsiones son un producto específico o un derivado de procesos para generar otros productos. Es decir, si ANCAP hace esta producción como parte de los procesos de otros productos o es independiente.

SEÑOR MINISTRO.- Con relación a la reflexión que hacía el señor Senador Astori, debo decir que, por supuesto, comparto ese concepto. Lo que digo es que -y creo que se tiene que entender en esa dimensión- a igualdad de calidad, quien sea el fabricante local del producto tiene la ventaja del flete. Cuando existe diferencia de calidad se hace una ponderación a favor de ésta, porque será mucho más importante que el precio, pero para eso hay que tener la libertad de poder hacerlo. A su vez, si a aquel que provee hoy le va a interesar hacerlo en el futuro, entonces se preocupará de tener un producto que pueda vender en condiciones más favorables por el tema del flete. Podemos decir que el radio donde se ubica Montevideo es donde se verifica la mayor parte de las obras públicas que se realizan. Hablamos de un radio de alrededor de 200 kilómetros, por lo tanto parecería claro que ANCAP estaría en inmejorables condiciones si contara con un producto de igual calidad. Nosotros aspiramos a contar con una libertad que hoy no tenemos.

Con respecto a lo que decía el señor Senador Mujica, vale decir que tiene razón y creo que se trata de un tema que va mucho más allá de las obras públicas. Creo que el tema de la calidad es un asunto nacional, donde el país tiene su camino y, si hace de la calidad una cultura, tendrá mejores resultados. Lo mismo sucede en el caso de las obras públicas, pero en defensa de ellas quiero decir que esta es un área donde el control de calidad, ya sea a nivel nacional como de los gobiernos departamentales, pero en forma progresiva, se ha ido desarrollando. Actualmente hay laboratorios y laboratoristas en todo el país y cada vez se va haciendo de la tecnología vial un elemento con mayor control. Seguramente hay mucho para hacer, hay fracasos prematuros y también es cierto, como dice el señor Senador Mujica, que muchas de esas sustituciones son incomprensibles; pero creo que, de todas formas, hay una tendencia de mejora y de conocimiento.

Con referencia a la pregunta que hacía el señor Senador Rubio, debo decir que el asfalto es el residuo de la destilación secundaria del petróleo. Este producto genera primero todo lo que son los elementos livianos en una destilación que se hace a la presión atmosférica y, luego, en otra torre se hace una segunda destilación al vacío. En ese proceso de destilar al vacío se saca otra cantidad de elementos volátiles y lo que queda es un producto del que tal vez lo más familiar que ustedes conozcan sea el fuel-oil de calefacción, que es un paso previo. Precisamente, este producto es un asfalto que todavía contiene volátiles; más pesado que eso aún es el asfalto. Ese producto es la base de la construcción y se llama cemento asfáltico, que se puede hacer más blando o más sólido, obteniendo distintos grados de cemento asfáltico, de los cuales uno se usa para hacer esas carpetas o capas que se pueden ver en las carreteras, y otro como insumo para fabricar los derivados, que se llaman diluidos o emulsiones. El elemento, la materia prima, está presente en todos; y esa materia prima y sus derivados es lo que hoy en día estamos obligados a comprar a ANCAP.

SEÑOR RUBIO.- Lo que el señor Ministro está diciendo significa que ANCAP tiene que mejorar con esta modificación legal o quedarse con el clavo, porque según entendí no deja de producirlo.

SEÑOR MINISTRO.- La ANCAP no se queda con el clavo –insisto y vuelvo a lo que hablaba al principio- porque la planta sigue funcionando. Inclusive, puede no estar condicionada en el crudo de origen que tiene que comprar, porque en la medida en que tiene que proveer asfalto al mercado, debe adquirir determinado conjunto de crudos que son de base asfáltica y, por lo tanto, no puede comprar otros que son de base parafínica. Entonces, podemos decir que este es un elemento favorable para ANCAP, ya que queda libre para producirlo y ponerlo en el mercado si le conviene por tener un crudo de base asfáltica; por el contrario, si no le sirve, no está condicionada en el origen del crudo.

Voy a dejar este tema por aquí porque no quiero ingresar en detalles tan técnicos.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa da cuenta de que ya son pasadas las 19 horas; ha sido muy tolerante con las intervenciones de los señores Senadores, pero no debe tomarse esto como precedente.

Agradecemos al señor Ministro y asesores su presencia y les adelantamos que habremos de combinar una reunión para otro día para llevar a cabo el análisis de los cuarenta y dos artículos restantes.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 19 y 13 minutos)